

AGRICULTURA FAMILIAR EN URUGUAY: RECONOCIMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

María Fernanda De Torres¹, Pedro Arbeletche² e Eric Sabourin³

Submetido em: 30/05/2018

Aprovado em: 31/08/2018

Resumen

Este artículo analiza la emergencia de la agricultura familiar en Uruguay como sujeto de política pública y los diseños directos e indirectos de políticas para esa categoría desde 2005. En un contexto de expansión de la agricultura industrial y de la presión sobre la tierra, el gobierno despliega una serie de políticas que pueblan de instituciones el paisaje rural, con el objetivo de corregir las desigualdades de la economía agraria. La agenda nacional es reforzada y estimulada por el contexto regional, que sirve de inspiración para la coordinación de agendas entre actores sociales y gobierno. El método reunió análisis bibliográfico y entrevistas a gestores de gobierno y beneficiarios de las políticas. Las principales conclusiones muestran la historicidad de la agricultura familiar en el imaginario nacional moderno como agente del desarrollo territorial rural, la heterogeneidad de su composición y la dificultad de realizar una política única y homogénea.

Palabras claves: agricultura familiar, desarrollo rural, política pública, Uruguay

AGRICULTURA FAMILIAR NO URUGUAI: RECONHECIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo

O artigo analisa a emergência da agricultura familiar no Uruguai como sujeito de política pública e os desenhos diretos e indiretos de políticas a favor dessa categoria desde 2005. Num contexto de expansão da agricultura industrial e da pressão sobre a terra, o governo desenvolveu uma série de políticas que criou várias instituições no meio rural, com o objetivo de corrigir as desigualdades da economia agrária. A agenda nacional está reforçada e estimulada pelo contexto regional, que serve de inspiração para a coordenação de agendas entre atores sociais e governo. Este trabalho foi realizado a partir de análise bibliográfica e de entrevistas com

¹ UMR Art dev, Universidad Paul Valery, Montpellier Email: mfdetorres@gmail.com

² UDELAR, Facultad de Agronomía

³ CIRAD UMR Art dev y Universidad de Brasília CDS & MADER

gestores do governo e beneficiários dessas políticas. As principais conclusões mostram a historicidade da agricultura familiar no imaginário nacional moderno como agente do desenvolvimento territorial rural, mas também a heterogeneidade da sua composição e a dificuldade de implementar uma política única e homogênea.

Palavras chave: Agricultura familiar, desenvolvimento rural, política pública, Uruguai

FAMILY FARMING IN URUGUAY: RECOGNITION AND PUBLIC POLICIES

Abstract

The article analyses the emergence of family farming in Uruguay as a public policy subject and direct and indirect design of these policies since 2005. In the context of the industrial agriculture expansion and of land pressure, the government has developed a series of policies which created various institutions in rural areas, with the aim to correct the inequalities of agricultural economy. The national agenda has been reinforced and stimulated by the regional context that has also served as an inspiration for policy adaptation and as a tool to coordinate agendas between social actors and government. This work is based on bibliographical analysis and interviews with government managers and public policies beneficiaries. The conclusions show the historicity of family farming in the modern national imaginary as an agent of rural territorial development, as well as the heterogeneity of its composition and limitation of implementing out a single homogeneous policy.

Keywords: Family Farming, Rural Development, Public Policy, Uruguay

INTRODUCCIÓN

Uruguay ha iniciado, a partir de 2005, la incorporación de políticas transversales de orden ambiental, acompañadas por un proceso de descentralización del Estado y por políticas específicas dirigidas a la agricultura familiar, a mujeres y jóvenes rurales (Fossati, 2007; Sabourin et al, 2015a). Así, son variadas las instituciones descentralizadas del Estado que pueblan los territorios rurales, allí donde antes estaba reducido al mínimo. Estas nuevas entidades descentralizadas del Estado exigen la participación territorial, que debe darse en forma de representación colectiva, lo que ha revitalizado las organizaciones locales. De ésta manera se despliegan, además, una serie de nuevas temáticas de consulta y participación y, junto con ellas, la integración de nuevas disciplinas técnicas y científicas que vienen a compartir el lugar del agrónomo como agente de desarrollo de la política pública.

El contexto de emergencia de la agricultura familiar como sujeto legítimo de políticas públicas específicas se fundamenta en la orientación política tomada a partir de 2005 por los gobiernos de izquierda del Frente Amplio y en una serie de hechos socio-demográficos y técnicos específicos de la pequeña escala productiva (Duran Fernández, 2011; MGAP, 2013 y 2014). En efecto, si bien la agenda *agricultura familiar* es promovida desde las organizaciones internacionales y regionales, es recién a partir del primer gobierno del Frente Amplio que se dirigen recursos a esa categoría, mayormente de préstamo y cooperación internacional, pensados en clave de desarrollo rural.

La representación del poblamiento rural para la izquierda tiene como epicentro la colonización¹ por parte de familias agrarias, tal es así, que se ha transformado en parte del paisaje futuro que se anhela (Moraes y de Torres, 2013). Ciertamente, éste imaginario está presente en

¹ La colonización, en el caso uruguayo, se organiza a través de la compra y redistribución pública de la tierra por parte del Estado priorizando como beneficiarios a asalariados, mujeres y jóvenes de la agricultura familiar (reforma agraria).

el progresismo del siglo XX, y aún antes en el pensamiento español de la planificación colonial o en la revolución independentista (Astori, 1984; Piñeiro, 1985; Cancela et al, 2004; Moraes y de Torres, 2013). En ausencia de poblaciones indígenas campesinas, como en otros países de América Latina, la agricultura familiar alimentó la idea del buen salvaje como espejo opuesto a la agricultura industrial y al latifundio (Moraes y de Torres, 2013).

Más allá de éstos sueños o imaginación sobre los futuros para el mundo agrario en el país, los datos socio-demográficos muestran la relevancia y pertinencia del diseño de políticas específicas. Ciertamente, la agricultura familiar representa, junto a los asalariados agrarios², la población rural permanente que se reproduce en un sistema que incluye los predios, los pueblos y las ciudades cercanas (de Torres, 2013).

Otro de los fundamentos de la existencia de política específica es derivado de la estructura de propiedad privada de la tierra: el 4,5% de la superficie total nacional está ocupada por 45.000 establecimientos, mientras el 60% de la superficie se divide entre 4.138. La llegada de las inversiones forestales y agrícolas han provocado un proceso de reconcentración de tierra, aumentando la desigualdad y la presión sobre el precio de la tierra y del arrendamiento de las mismas (Piñeiro, 2011). Dicho proceso presionó a los pequeños productores a buscar mejores productividades con menos tierra para sostenerse dentro de una actividad competitiva o a tener que abandonar las tierras que arrendaban por no poder competir con la renta que paga el agronegocio, esencialmente exportador.

En este contexto, los alimentos de consumo nacional son mayormente producidos por la agricultura de pequeña escala, concentrada al sur del país. Se trata de una economía agraria que funciona a dos velocidades, donde el país justifica el diseño de políticas que tiendan a amortiguar los daños de la presión provocada por los grandes capitales y permitan el desarrollo en los paisajes rurales de la producción familiar.

Para el Director de Desarrollo Rural del MGAP, la pertinencia del énfasis de la política pública en la producción familiar radica en al menos cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, porque representa, junto a muchos asalariados rurales, la población estable del mundo rural. El poblamiento del territorio nacional, como se vio antes, forma parte del interés de varios gobernantes y líderes políticos a lo largo del proceso de colonización del territorio. En segundo lugar, porque son los productores familiares quienes conservan y hacen crecer un conocimiento específico sobre la actividad que desarrollan. Más aún, son ellos quienes forman a los trabajadores rurales en las tareas propias de las actividades que desarrollan. En tercer lugar, porque vinculados a su tierra por generaciones y proyectados en sus hijos hacia el futuro, se comprometen a conservar las propiedades de la tierra que trabajan. Este perfil no solo se extiende sobre sus propias tierras, sino también sobre la región que viven y conocen a diario. Finalmente, destacó el director, que la producción familiar permitirá, por todas las razones anteriores, disponer de una reserva de conocimiento específico que permitirá expandirse el día que se retiren de la tierra las grandes inversiones que protagonizan el crecimiento económico actual.

Este artículo se divide en partes. La primera presenta el origen y la definición de la categoría “agricultura familiar”. La segunda trata sobre las políticas agrícolas y de desarrollo rural anteriores, que han apoyado al sector de la producción familiar. La tercera expone la evo-

² Mayormente los asalariados de la agricultura industrial y la forestación son urbanos, se han desplazado a centros poblados de más de 5000 habitantes, pasando de 35% de la población total en 1985 al 41% en 2011 (Piñeiro y Cardelli, 2013). Es importante señalar que, de los 3.286.314 habitantes de Uruguay, solo 175.613 viven en áreas dispersas, es decir, el 5,3% de la población [DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias). Censo general agropecuario de 2011. Recuentos preliminares. Montevideo, 2013]

lución de la agenda de políticas específicas para la agricultura familiar, de su contexto de adopción y de los desafíos presentes.

1. LA EMERGENCIA DE LA CATEGORÍA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA POLÍTICA PÚBLICA.

La génesis de la categoría *agricultura familiar* como sujeto de política comienza a través de mediciones oficiales durante el año 2005, con un criterio que fuera confirmado por resoluciones ministeriales durante el 2008 y 2009, y modificadas por el MGAP en 2016. La definición señala un conjunto de atributos que deben cumplir conjuntamente los productores, para ser reconocidos por el Estado como familiares. Estos son, de acuerdo con el MGAP (2013): i) realizar la actividad productiva con su familia permitiéndose la colaboración de hasta dos asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales; ii) residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km; iii) explotar un total de hasta 500 ha CONEAT³ (Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra) 100 bajo cualquier forma de tenencia; iv) obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.

Luego de diez años de implementación del Registro de Producción Familiar⁴ y del diseño de políticas públicas específicas, se han incorporado modificaciones a la definición de la categoría, con el objetivo de adaptarse a modalidades o situaciones particulares encontradas en la experiencia concreta. La resolución ministerial número 1013 en noviembre 2016 el MGAP resuelve: a) si se trata de producción de vegetales intensivas se permite mano de obra asalariada no familiar de hasta 1250 jornales zafrales anuales; b) en el caso de apicultores no es necesario cumplir con los puntos ii) y iii), sustituyéndose por contar con un máximo de 1000 colmenas. Finalmente, se incorporó la definición de pesca familiar, para quien se define las características de las embarcaciones, el tipo de permiso, el atributo de ser fuente principal de ingresos y no contar con más de 1250 jornales zafrales al año. La ley obliga a la actualización permanente de los datos declarados por parte de los productores, pero no se ha producido todavía un informe que resuma la nueva conformación según las recientes modificaciones.

Si bien las nuevas incorporaciones buscan sanear los problemas de reconocimiento y adaptación de la política pública en la vida práctica, siguen existiendo varias controversias entre quienes habitan el mundo agrario. El atributo *familiar* es de los más movilizados para expresar el desacuerdo con la definición del RPF, así también la referencia a la relación entre tamaño de tierra y actividad. La pesca familiar viene de ser incorporada al repertorio de la PF, lo que demuestra a la vez cierta plasticidad de la política pública.

Los predios auto-identificados de agricultura familiar en 2014 eran 22.858 (Sganga et al, 2016). Según el MGAP el registro cubre al 90% de los productores familiares que ocupan 1.752.536 hectáreas, lo que muestra un crecimiento en el número de establecimientos en relación al Registro de Productores Familiares (RPF) auto-identificados en el 2013 (Sganga et al, 2016). Entre ellos la actividad de ganadería de carne bovina sigue siendo dominante la actividad familiar, aunque dispersa en el territorio. Son importantes los rubros horticultura-frutales y aves, mayormente presentes al sur del país, como se muestra en el cuadro siguiente. En me-

³ Este es el resultado de una cartografía que busca distinguir áreas homogéneas del territorio nacional en función de su capacidad productiva en términos de lana y carne bovina y ovina en pie (MGAP/DGRNR/CONEAT, 1979). Esta capacidad es relativa a un índice medio nacional, base 100. Con base en este indicador se establece una serie de medidas para el uso y la cobertura del suelo, pero también para estimar disponibilidad de agua y su gestión, entre otras. A partir del primer gobierno de izquierda se actualizó la cartografía de suelos elaboradas en 1979, y se propuso una lectura por grupos CONEAT, ver : <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/direccion-general-de-recursos-naturales/suelos/coneat/grupos-coneat>

⁴ <http://www.mgap.gub.uy/portal/agxppdwn.aspx?7,10,250,O,S,0,6888%3bS%3b1%3b15>.

nor medida pero aún mayoritaria se encuentran las producciones de leche, ovinos y ganadería de carne (Cuadro 1). La media del tamaño de propiedad de tierra es de 76,6 has y la distribución se acumula hacia los predios de menor tamaño.

Cuadro 1: Productores por rubro (en %) y participación de la agricultura familiar

Rubro productivo	% de productores	Familiares	No Familiares
Ganadería carne	14	58	42
Lechería	12	73	27
Horticultura	9	86	14
Ovinos	8	66	34
Cereales	4	41	59
Frutales	2	63	37
Viticultura	2	68	32
Otros	9	--	--
Total	100	62	38

Fuente: elaboración propia en base a Sganga (2016)

Según los Censos Agropecuario desde los inicios del siglo XXI, el número total de establecimientos agropecuarios se redujo de 57.131 en 2000 a 44.781 en 2011, lo que coincide con la tesis de la concentración. Particularmente, los productores familiares pasan de 32.692 en el 2000 a 25.285 en 2011. En ambos casos la media de tamaño de las explotaciones aumentó.

La demografía de la agricultura familiar configura una pirámide invertida que muestra una dominancia de hombres en la titulación de propiedad (65%), con una edad media de 50 años (MGAP- DGDR, 2014). El resto de la población de la agricultura familiar es más joven, con un 39% entre 31 y 50 de media de edad de los titulares y donde la distribución por sexo es de 64% mujeres y 36% varones (MGAP-DGDR, 2014). Esta distribución por sexo se contradice con la información de la población rural dispersa (donde están incluidos los asalariados rurales), que según el Censo de Población de 2011 está compuesta por un 44% de mujeres.

Por último, cabe señalar que la producción familiar es un mandato que se pasa de generación a generación. Al heredar la propiedad se asume también una identidad, la que centra toda la actividad en la persona. En efecto, la herencia del establecimiento comienza con la designación de un sucesor, el que habitualmente es varón (Gallo y Peluso, 2013). A pesar de esta modalidad de formación, de enseñar en el gusto por la tarea de campo, no siempre los jóvenes optan por continuar el proyecto familiar. Esta es, sin duda, una de las principales preocupaciones de las organizaciones de productores familiares.

En resumen, la agricultura familiar que considera la autoridad agrícola del país, tiene por atributo principal la ocupación de las parcelas más pequeñas de tierra al sur del país, de proveer el medio rural de población estable y de representar la mayor parte de la producción hortícola, frutícola y de aves de consumo local. La producción ganadera es importante en el segmento familiar, pero, como veremos en adelante, las políticas dirigidas a éste sector buscan más desarrollar su carácter empresarial que la consolidación de una forma propia de producir.

LA EMERGENCIA DE DISTINTAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS TERRITORIOS RURALES

La pertinencia de la política pública a favor de la producción familiar está centrada primero en disminuir la desigualdad de la categoría con relación al resto del país y de los agricultores. Según la dirección de del MGAP, Uruguay es un país que no es tan desigual como el resto de América Latina, pero que tiene la oportunidad de redistribuir mejor en el contexto de su crecimiento económico. En segundo lugar, la política del MGAP se sostiene en un enfoque de justicia social que busca la sustentabilidad de la producción familiar como alternativa a los procesos de expansión del capitalismo agrario, así como lo fundamentan la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP.

La política pública para la producción familiar retoma la historia de visiones pasadas sobre el futuro y el progreso agrario (Moraes y de Torres, 2013). En efecto, sigue habiendo una idea de promoción de la pequeña producción como alternativa a la gran propiedad, mientras se deja sin discutir la propiedad privada de la tierra, como sucedió durante buena parte del siglo XX. La promoción de una racionalidad más empresarial entre los productores agrarios ya era una preocupación de los años sesenta en los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y el Instituto de Economía (IECON) de la Universidad de la República. La novedad fue la tentativa de transversalizar y coordinar acciones entre varias carteras ministeriales con distintas agendas, de manera a alcanzar el total del territorio nacional con un enfoque más abarcador y global.

La idea de transversalización de políticas se puso en marcha con el fin de llevar de manera rápida y económica el Estado a todos los rincones de los territorios rurales, buscando proponer a las poblaciones dispersas la capacidad paulatina de diseñar su propio futuro. Esta generación de políticas comenzó a diseñarse a partir del primer gobierno del Frente Amplio (2005) hasta el presente, pero forma parte también de agendas internacionales.

La Ley de Descentralización y Coordinación de las Políticas Agropecuarias con Base Departamental buscó, a través de la creación de órganos consultivos y deliberativos locales (las Mesas de Desarrollo Rural – MDR), sortear la representación de las organizaciones tradicionales en la capital, para fomentar la participación y acción colectiva en la escala local. Las MDR han mostrado flexibilidad para adaptarse a las diferencias en el territorio y a las diversas demandas de los actores que exceden lo productivo. Por eso, han propiciado una cooperación intersectorial aun cuando es manifiesta la hegemonía del MGAP en relación a otros ministerios vinculados al desarrollo rural (Sabourin et al, 2016). Si bien existen críticas en el funcionamiento y representatividad de las MDR, éstas reúnen una experiencia participativa e intersectorial que debería aprovecharse no solo al nivel local, sino a una escala regional y nacional (Sabourin y Arbeletche, 2018).

En la misma generación de política, se actualizan las normas ambientales de agenda global sobre cuidado del ambiente, a partir de la urgencia generada por un aumento de la intensificación en la utilización de los ecosistemas. A partir de la ley 15.239 de Uso, Manejo y Conservación del Suelo se promulgo el decreto 405/2008 de Uso sostenible y responsable de los suelos que busca regular aspectos técnicos que el mercado deja al azar y que pueden acarrear problemas de erosión. Un resultado buscado pero indirecto de la ley es la colegiación de los técnicos privados, lo que le permite al gobierno cierto nivel de coordinación en la implementación de nuevas normas. Junto a ésta ley, se aprobó también la Ley de Aguas que busca concentrar la planificación del uso del recurso. La misma Ley crea Consejos Regionales y Comisiones de Cuencas, como espacios de deliberación entre actores locales, siempre colectivos, y gobierno nacional para dirimir conflictos (Sabourin et al, 2015b)

Dónde actúan las consultas por Cuencas y las MDR, se abrieron espacios de deliberación y consulta de la planificación del territorio gracias a la Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable promulgada en 2009. Así, al tiempo que se modela la asociación y acción colectiva vía la demanda de participación, también se abren nuevas agendas de participación y la necesidad de brindar formación variada a la ciudadanía.

En el 2016 se aprueban modificaciones a la Ley de Riego 19553 (vigente desde 1997), con el motivo de darle estabilidad a los cultivos y aumentar la productividad agrícola más allá del régimen de lluvias. El Ministro Aguerre, quien impulsa éstas modificaciones, sostiene que su propuesta producirá una “revolución productiva” que permitirá aumentar la productividad⁵. Las aspiraciones del MGAP son aumentar la superficie regada, que hoy está en 200 mil hectáreas según el Plan Nacional de Aguas, habilitando a empresas no agrarias a invertir en riego mediante estímulos fiscales. Las críticas a la Ley se han presentado desde distintos ámbitos y por distintas razones: por un lado, se estima que las modificaciones prevén la privatización del agua y por lo tanto es anticonstitucional; y por otro, se estima que las perturbaciones ocasionadas por los embalses pueden provocar daños significativos en los ecosistemas de agua dulce. Las distintas organizaciones (trabajadores, científicos y organizaciones ambientalistas) se unieron para derogar la Ley por la consulta popular. El hecho es que mientras el Estado consulta sobre la planificación territorial y las reservas de agua dulce, por el otro, el gobierno crea la apertura a la utilidad del agua, dando la derecha sobre la planificación del territorio a los capitales.

La Ley de MEVIR⁶ (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) creada en 1967 fue para apoyar la construcción de casas en medio rural y que funciona hasta hoy día. En la memoria de los trabajadores rurales que habitan en los pequeños centros poblados, su mudanza de las casas de barro con escasa ventilación y sin electricidad, a nuevas viviendas de material estable, con ventilación y electricidad fue un cambio. Ciertamente, desde hace tiempo la Dirección Nacional de Energía (DNE) trabaja en coordinación con MEVIR para llevar el acceso a la electricidad a todos los rincones del país; pero esa coordinación ha sido reforzada por el compromiso del ex presidente Mujica durante su período de gobierno. Durante su período se firmó un acuerdo entre DNE y la Cooperación Española para la instalación de molinos y paneles solares para la producción de energía renovable.

Finalmente, en materia de educación, la innovación del primer gobierno del Frente Amplio fue la ampliación de la cobertura internet gratuita y la introducción del Plan Ceibal (*una computadora por niño*), el cual comenzó por las escuelas rurales. La experiencia ha sido transformadora y no solamente para la vida de los niños, sino también para las familias. En efecto, antes más aisladas, las familias son alcanzadas por la comunicación pública de distintas políticas y campañas gracias a la elaboración de contenidos en el formato de las laptops. En la educación técnica y terciaria, se abrieron instituciones de formación en varios puntos del país con propuestas innovadoras y con relación al perfil productivo de cada región.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA AGENDA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Desde el punto de vista de los movimientos sociales, la agenda de agricultura familiar ha sido influenciada por los países vecinos (Brasil, Argentina) con la creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 2003 y la incorporación de un eje de investigación sobre agricultura familiar por el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PRO-

⁵Éstas declaraciones fueron hechas en el Seminario Internacional sobre Riego, organizado por el INIA en setiembre del 2015.

⁶ www.mevir.org.uy

CISUR). Desde la creación de la REAF, la participación nacional se ha integrado con dos gremios nacionales, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) y la Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay (AMRU). La DGDR del MGAP coordina la sección nacional de la REAF en Uruguay, y las preparaciones de las reuniones regionales son abiertas a las organizaciones locales de productores a través de Grupos de Temáticos (género, juventud, acceso a la tierra, Comercio y Cambio Climático)⁷. La apertura de los espacios de participación y el diálogo regional son novedosos en esta materia, y requieren la continuidad del vínculo y la posibilidad de alcanzar respuestas concretas.

Así la institucionalización de la Agricultura Familiar se ha organizado junto a las organizaciones sociales, en torno a la agenda de la REAF, preparando cada reunión, lo cual permitió mantener en movimiento el interés y la coordinación. A partir de la REAF del 2015 se establecieron algunas nuevas prioridades en función de la actualización del RPFA, de estudios realizados por la academia, de la experiencia pública y opinión de los beneficiarios. Los jóvenes, las mujeres, la tierra y la comercialización de la producción familiar se transformaron en el centro de los instrumentos de la segunda generación de políticas públicas para agricultura familiar. Las demandas en éstos asuntos son históricas y han sido planteadas por las organizaciones de productores, especialmente por la Comisión Nacional de Fomento Rural (gremio que reúne la mayor cantidad de productores familiares).

En adelante, se presentan las políticas específicas para la producción familiares, así como aquellas que los afectan, pero que son más generales para el medio rural.

3.1. POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y DEMANDAS ANTIGUAS

Desde el primer gobierno del Frente Amplio se buscó revitalizar el Instituto Nacional de Colonización (INC⁸), encargado de la política de tierras a través de la adjudicación de presupuesto para un plan de compras y distribución de tierras. La innovación vino de la mano de la adjudicación a personas jurídicas colectivas, de manera de afectar más beneficiarios con un recurso limitado, en prioridad para productores familiares y asalariados rurales. En el 2017 se introdujeron modificaciones a la Ley 11.029 del INC de 1947, a través de la ley 19.577 que modifica los límites sobre la enajenación de tierras a 500 ha CONEAT 100, obligando mayormente a campos del sur del país, a ofrecerlos al INC cuando ésta supere las 200 ha con índice CONEAT 100 para el departamento de Canelones, que es donde se concentra la mayor parte de la horticultura. Éstas modificaciones responden a viejas demandas de la CNFR y a la priorización de la política pública por retener la población rural, particularmente en el sur, dónde se concentra la actividad hortícola dedicada al mercado interno.

La Corporación Nacional para el Desarrollo del Uruguay cuenta con programas específicos de apoyo financiero a algunos sectores considerados típicos de la agricultura familiar como, por ejemplo, la producción lechera. Ofrece financiamiento a mediano y largo plazo (hasta cinco años), con periodos de gracia para la amortización y tasas de interés preferenciales.

El seguro agrícola, a través del Banco de Seguros del Estado moviliza recursos públicos para subsidiar la contratación de seguros comerciales en actividades de producción específicas de la agricultura familiar, con el fin de suministrar socorro en situaciones de catástrofe o desastre provocadas por eventos climáticos como el granizo o los vientos fuertes. Contribuye con un monto de hasta el 70% del costo anual de la póliza, con limitaciones variables de la superficie agrícola por cubrir en función del rubro de producción. El MGAP está estudiando un sis-

⁷Ver: http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1008_SECCIC393N_NACIONAL_DE_LA_REAF_26_DE_MAYO_DE_2016.pdf

⁸ <https://www.colonizacion.com.uy>

tema de seguro para la ganadería, que permita controlar los grados de intensificación, en la relación animal/forraje y asegurar contra la sequía, problema climático fundamental de la ganadería de cría.

También existe en el MGAP un programa de microcrédito para proporcionar financiamiento a corto plazo (de hasta un año) a productores rurales que no acceden a las fuentes de financiamiento ofrecidas en el mercado. Ésta herramienta es promovida a partir de fondos del Fondo Internacional de Desarrollo de la Agricultura (FIDA) con el apoyo de FUNDASOL (Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidario) que es una ONG especializada. La población meta corresponde a los asalariados rurales pluri-activos que tienen una producción agropecuaria (Gómez *et al*, 2013)

Dentro de la Institución Agropecuaria y ligados al MGAP se encuentran también otros organismos como el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) con una reciente política dirigida a la agricultura familiar y el Instituto Plan Agropecuario (IPA) especializado en extensión ganadera fundamentalmente para medianos y pequeños establecimientos. El 5% del presupuesto de INIA está destinado a la investigación específica en producción familiar con 20 investigadores que atienden demandas específicas de tecnología e innovación del sector (de Torres *et al*, 2014). El IPA promueve la innovación en la producción ganadera y el mejoramiento de la condición económica, familiar y humana de sus productores a través de la extensión, capacitación y articulación con otras instituciones. La especialización del IPA lo ha convertido en un actor clave para la implementación de políticas públicas en la ganadería de cría del país. En el tema de innovación la institucionalidad es más amplia, porque reúne la Agencia Nacional de Innovación e Investigación y un conjunto de instituciones especializadas en investigación y tecnología agropecuaria, incluyendo las universidades y los centros de tecnología agro-alimentaria.

El MGAP promueve a través de su Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y en coordinación con instituciones regionales y latinoamericanas, una campaña de reconocimiento de las mujeres rurales que les permita visibilizarse, mejorar sus condiciones de vida, así como generar mecanismos de expresión y posicionamiento en la vida colectiva. Si bien la política para mujeres es transversal, afecta directamente la población de la producción familiar por concentrarse allí el grueso de la población femenina del mundo rural. Durante el 2018 se presentaron a la DGDR noventa y cuatro proyectos de todas partes del país que cumplen con algunos de los objetivos del programa *Somos Mujeres Rurales*⁹.

Por otra parte, se adjudicó presupuesto para financiar proyectos liderados por jóvenes rurales para poder desarrollar sus proyectos de vida en el campo bajo el programa *Somos de Acá*¹⁰ junto al Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de la Juventud. Durante el año 2017 se realizó la cuarta edición del Fondo con el cual se financiaron 43 proyectos de un total de 118 presentados de 1.368 jóvenes, con un fondo apenas mayor de 120 mil dólares. Las propuestas financiadas cubren no sólo proyectos agropecuarios sino también infraestructura, de capacitación y educación, de inserción laboral y de proyecto no agrario, entre otras. Si bien ésta política es magra en presupuesto y no parece ser dirigida exclusivamente a la agricultura familiar (no son exclusivamente proyectos productivos), contribuye a la sostenibilidad de la vida rural.

⁹<http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/direccion-general-de-desarrollo-rural/institucional/llamados/cerrados/somos-mujeres-rurales-2da-edicion>

¹⁰http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/2141_somos_de_acc3a1_post_evento.pdf

3.2. POLÍTICAS INDIRECTAS

La Ley 19292 promulgada en el 2014, establece de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal, creando un régimen de priorización de las compras estatales en beneficio de organizaciones habilitadas que deben estar conformadas con un mínimo de 70% por productores de la agricultura y pesca familiar. Este régimen de compras públicas a la agricultura familiar y la pesca artesanal, busca mejorar la distribución de ganancias de manera más equitativa en la cadena de comercialización. Así se establece un mecanismo de reserva mínima del 30% para las compras centralizadas y del 100% de las compras descentralizadas. Se estableció un registro de Organizaciones Habilitadas que son compuestas por productores familiares asociados. En este caso también, como para las MDR y el INC, la política pública estimula y modela la acción colectiva en el medio rural.

Este proyecto se acompaña de una campaña pública de educación a la población en general que promueve la ingesta de frutas y verduras, y enseña sobre la estacionalidad de éstas, de manera a integrar la producción familiar en *canastas inteligentes*. El MGAP lleva adelante un proyecto piloto, aún en ensayo, que busca organizar la distribución de canastas de frutas y verduras con el sello “producción familiar”. En éste sentido existen varias ventanillas en el MGAP que contribuyen a la fortaleza institucional y comercial del productor familiar y/o ayudan a mejorar su competitividad. Se pueden identificar diversos espacios de capacitación sobre diferenciación y agregado de valor de la producción familiar y sobre promoción de circuitos alternativos de comercialización.

El programa de sello de producción familiar, como el de compras públicas benefician principalmente a los productores de horticultura, frutas y animales menores (aves y cerdos) en su gran mayoría agricultores familiares. Aunque la mayor parte de los agricultores familiares son ganaderos, es más difícil incorporar la ganadería de carne, ya que este mercado está siendo organizado por la industria con normas y leyes sanitarias que impiden la transformación en el lugar de origen. En un contexto de demanda histórica de la ganadería de cría caracterizado por la injusta fijación de precios ejercida por la industria hay que buscar otras alternativas de calidad como el sello de la alianza del pastizal (producción exclusiva en pasto natural)¹¹. Más aún, con la trazabilidad implementada en la totalidad del rodeo nacional, el productor familiar podrá ofrecer su diferencial en la marca.

CONCLUSIONES

El Registro de Productores Familiares es la primera política pública de reconocimiento a la producción familiar en Uruguay y incluyó la pesca familiar a partir del 2016. Antes, las primeras generaciones de políticas públicas se caracterizaron por ser generalistas y por lo tanto llegando a sus beneficiarios a “ciegas”. A través del registro se ha caracterizado gran parte del público meta, permitiendo así la fundamentación de políticas específicas. La información relevada mediante el RPF permite la aplicación de varias políticas específicas complementares y refuerza también las demandas de las organizaciones sociales de este segmento.

La producción familiar pasa así, como fuera soñada entre los progresistas del siglo XX, a constituir una unidad básica del desarrollo territorial nacional y no solo de la producción agrícola. En éste sentido, a través del apoyo a éste actor los recientes gobiernos de izquierda buscan disminuir la desigualdad, en relación a las grandes empresas agro-industriales y promover la ciudadanía rural.

11 <http://www.alianzadelpastizal.org/carne-de-pastizal/>

La coordinación de acciones, capacitaciones y políticas en el marco de la REAF MERCOSUR permitió consolidar y legitimar la política nacional a partir de una dinámica regional, a través del intercambio de experiencias y proyectos de cooperación.

La heterogeneidad de la producción familiar es un gran desafío para la promoción de instrumentos únicos o generales, así como se manifiesta en la creación de las *compras públicas* o de una marca *producción familiar*. La horticultura concentrada al Sur del país, cercana a la capital y centros poblados, representa un sector vulnerable entre las economías agrarias y una base electoral más próxima a la izquierda. La ganadería de carne familiar se ubica en el otro extremo de la varianza de la agricultura familiar. Para productores dispersos localizados más bien al Centro, Centro-Norte y en las sierras del Este del país, la relación con la industria es negociada de manera aislada (uno a uno) y por lo tanto queda en el ámbito privado. Sin el Estado, los frigoríficos tienen el poder de la fijación de precios por la vía de la presión gracias a instalaciones que excede el ritmo nacional de producción de animales.

Entre las políticas específicas y viejas demandas sociales, se han producido reformas para la enajenación de terrenos para la producción familiar al sur del país, lo que busca garantizar el acceso a la tierra de los PF. Así también el despliegue de seguros específicos o la preocupación por el desarrollo de una línea de investigación propia en las agencias de investigación e innovación nacionales.

En una segunda generación de políticas públicas encontramos los esfuerzos transversales y territoriales, que buscan hacer más eficiente los escasos recursos disponibles para fabricar políticas públicas. Muchas de las políticas complejizan la vida rural con la presencia de variados dispositivos de participación y de instituciones con el objetivo de crear ciudadanía con capacidades ampliadas. Sin embargo, mientras por un lado se abren espacios para la participación en el ordenamiento territorial y de gestión de cuencas, por otro, grandes capitales despliegan sus cultivos en grandes superficies, rompiendo el paisaje de los campos y dejando limitada la capacidad de gestionar el territorio.

Entre las políticas transversales, se encuentran programas dirigidos al reconocimiento de las mujeres rurales y de los proyectos de vida de jóvenes, afecta especialmente a la población estable del medio rural, y por lo tanto, a la producción familiar. La socio demografía rural estimada entre el Censo Agropecuario 2011¹² y el RPF refuerza la legitimidad de éstas medidas, así como de la demanda de más estudios sociales sobre cómo se educa la atención de las nuevas generaciones en el trabajo rural, etc.

Existen varios efectos de las políticas públicas específicas y transversales, tales como las MDR, y es que éstas han modelado la acción colectiva de las organizaciones territoriales (de productores) pero también profesionales, como en el caso de la colegiación de los agrónomos como técnicos de campo.

Por otra parte, las diversas entidades de descentralización del Estado y el número de nuevas políticas que llegan a los territorios a través de éstas, merecerían al mismo tiempo más coordinación, un amplio intercambio de experiencias y una sistematización. Empezar un proceso de seguimiento-evaluación permitirá darle unicidad al proyecto político de descentralización del Estado y reforzar las experiencias más exitosas.

La creación de entidades nuevas, junto al fomento de la profesionalización de la participación y la modelación de la acción colectiva, podrían ser el caldo de cultivo de la ampliación de libertades en el sentido propuesto por Amartya Sen (2001) para desarrollar los proyectos de

¹² DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias). 2013. Censo general agropecuario de 2011. Recuentos preliminares. Montevideo.

vidas locales. Es decir, que la actividad pública que movilizan las nuevas entidades descentralizadas del Estado podrán crear también nuevas agendas y actores desde lo local.

REFERENCIAS

- ASTORI, D. *Controversias sobre el agro latinoamericano: un análisis crítico*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 1984.
- CANCELA, W.; MELGAR, A.; DURÁN, V. *El Uruguay rural: cuarenta años de evolución, cambios y permanencias*, Montevideo, Uruguay: , CLAEH, 2004.
- GALLO, A.; MOREIRA, B. Entre el reconocimiento y la apropiación: un análisis de las condiciones de vida de los asalariados rurales del Uruguay en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social, in VII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DO TRABALHO São Paulo, Brasil, 2-5 de julho de 2013, *Proceedings*, 2013. Disponible en <http://www.alast2013.com.br/gt9.asp>.
- DURÁN FERNÁNDEZ, V. Lineamientos estratégicos de las políticas públicas para el sector agropecuario. *Anuario de la OPYPA 2010*. Montevideo: MGAP. pp. 199-208, 2011.
- DE TORRES ALVAREZ, M. F. Guardianes de la pradera. Origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Montevideo, 2013, 110 p., Dissertação (Maestría en Sociología) Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- DE TORRES ALVAREZ M. F., ARBELETCHÉ P., SABOURIN E., CARDELLIAC GULA J., MASSARDIER G. Uruguay: la agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos. In : Sabourin E.; Samper M.; Sotomayor O. (eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José, Costa Rica: : IICA, Red PP-AL pp. 315-339, 2015.
- DE TORRES ÁLVAREZ M. F., ARBELETCHÉ P., SABOURIN E., CARDELLIAC GULA J., MASSARDIER G. La agricultura familiar entre dos proyectos nacionales de desarrollo en Uruguay In *Revista Eutopia*, Quito, =nº 6, 2014, pp.2 5-40. <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/1424>
- FOSSATTI, M. *Producción rural familiar en Uruguay: caracterización para la formulación de políticas diferenciadas*. Montevideo: IICA, 2007. Disponible en http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/uruguay/Documentos%20de%20la%20Oficina/CoyunturaA_gropecuaria/coy-enero2007.pdf. acceso. Marzo 2018.
- GALLO, A.; PELUSO, I. Estrategias sucesorias en la ganadería familiar: un enfoque de género. *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, nº 26 (32) Julio de 2013. pp.17-34.
- GOMEZ, J., MARTIRENA, G., PONCE DE LEÓN, V. *Una herramienta financiera para el desarrollo rural inclusivo: la experiencia del Programa Microcrédito Rural de la Dirección General de Desarrollo Rural*. Montevideo, Uruguay: MGAP (Anuario OPYPA, 2013).
- MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA *Agricultura familiar en Uruguay*, Estado de situación de la producción familiar agropecuaria y los agricultores familiares en base al CGA y RP-FA. Montevideo: MGAP-DGDR, 2014, disponible en <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multi-media/pptpafregistros2015.pdf> , Marzo 2018.
- MORAES, M.I.; DE TORRES ALVAREZ, M.F. *Los futuros del pasado: una reflexión sobre los proyectos de desarrollo agrario del Uruguay*. Montevideo: UFDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración,. Documento interno, 2013.
- MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA Anuario OPYPA 2005 Montevideo, Uruguay: MGAP-OPYPA (Oficina de Política y Programación Agropecuaria).. 2005.
- PAOLINO, C. El contexto económico, las prioridades de políticas públicas agropecuarias. In *Anuario OPYPA 2011*, Montevideo, Uruguay: MGAP. 2011.
- PIÑEIRO, D.. Formas de resistência de la agricultura familiar. El caso del Noreste de Canelones. 1985. (Tesis de Maestría), Montevideo. Uruguay: Universidad de la Republica, CIESU,

PIÑEIRO, D.. The Role of Private Academic Centres and Foreign Aid in Developing Social Sciences during Military Dictatorship. In *Long-Term Solutions for a Short-Term World: Canada and Research Development*. R.N. Harpelle; B. Muirhead. (eds). Waterloo, Ontario, Canadá : Wilfried Laurier University Press. pp. 187-194, 2011.

REIG, N. Determinantes y efectos de la inversión extranjera directa en la industria frigorífica uruguaya. Documento de Trabajo n. 29, Montevideo, Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, 2012.

SABOURIN E., DE TORRES ALVAREZ M.F., ARBELETCHÉ P., MASSARDIER G., COURDIN V., TOURRAND J.F., MORALES GROSSKOPF H. Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial. *VertigO*, Montréal, 15 (1): 18, 2015a. p. <http://dx.doi.org/10.4000/vertigo.16125>

Sabourin E., Samper M. , Sotomayor O. (eds.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas. San José, Costa Rica: IICA, 2015b. 376 p.

SABOURIN E., MASSARDIER G.; SOTOMAYOR O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación in *Revista Mundos Plurales*, Quito, Vol. 3, n° 1 2016, pp75-98, <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2319>

SABOURIN E., ARBELETCHÉ P. (Coord) Rapport final du projet “Comprendre le fonctionnement et les effets de dispositifs participatifs innovants à l’interface entre élevage et environnement. Le cas des Forums de Développement Rural en Uruguay”. Montpellier : Cirad, Projet ECOS UDELAR, 2018. 30p.

SEN, A. *Development as freedom*. Oxford, U. K. : Oxford University Press, 2001.

SGANGA, F, CABRERA, C., GONZALEZ, M., RODRIGUEZ, S. Producción Familiar Agropecuaria uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares , in *Anuario Opya*, 2016. Montevideo, Uruguay: MGAP-OPYPA.